

Kurze Besprechung

des

russischen Gesetzes vom 12. Juni 1890

über die

örtlichen Repräsentativ-Körperschaften der Provinz und Districte

(zemskia outchrejdenia).

Von

Dr. Vladimir Pappafava

Advocat in Zara.

Innsbruck.

Verlag der Wagner'schen Universitäts-Buchhandlung.

1894.



Germany

Kurze Besprechung

des

russischen Gesetzes vom 12. Juni 1890

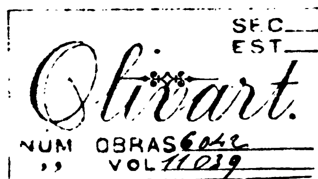
über die

örtlichen Repräsentativ-Körperschaften der Provinzen und Districte

(zemskia outchrejdenia).

Von

Dr. Vladimir Pappafava
Advocat in Zara.



Innsbruck.
Verlag der Wagner'schen Universitäts-Buchhandlung.
1894.

Druck der Wagner'schen Universitäts-Buchdruckerei.

Ehe wir über Entstehung und Inhalt des Gesetzes vom 12. Juni 1890 sprechen, ist es nothwendig, uns über die Bedeutung der russischen Ausdrücke zemstvo und zemskia, denen wir im Folgenden des Oefteren begegnen werden, klar zu werden. Wir können dieselben durch die Worte „örtliche Repräsentativ-Einrichtungen oder -Behörden oder -Körperschaften" wohl sinngemäß wiedergeben, wenn sie auch keine genaue wörtliche Uebersetzung sind. Folgen wir hierbei der Erklärung des Herrn Grafen Jean Kapnist, so kommt zemstvo zwar von zemlja (Erde, Land) her, bezeichnet jedoch die Gesammtheit der Bewohner des ganzen Landes oder doch einer bestimmt begrenzten Gegend. Zemskia, das von zemstvo abgeleitete Eigenschaftswort, bezeichnet das, was auf zemstvo Bezug hat, mit ihm in Beziehung steht; vor Alters sagte man zemskia sobor (Nationalversammlung), und noch heut wendet man des Wort zemskia an, um die Organe der öffentlichen Ortsverwaltung damit zu bezeichnen oder die öffentlichen Steuern. Seitdem nun das Gesetz vom 1. Januar 1864 alle Klassen der Bevölkerung in gewissem Maße an der örtlichen Verwaltung theilnehmen läßt, bezeichnet man mit dem Namen zemstvo die Gesammtheit der Provinzial- oder Districtsbewohner, welche im Genusse dieser durch genanntes Gesetz eingeführten Ortsorganisation stehen, und versteht unter zemskia die Organe dieser Verwaltung, nämlich die Provinzial- und Districts-Versammlungen und ihre ausführenden Commissionen, sowie im weiteren Sinne alles, was zur örtlichen Verwaltung in Beziehung steht: Einrichtungen, Auflagen u. s. w.

Gehen wir nun nach dieser kurz vorausgeschickten Erklärung näher auf das uns beschäftigende Gesetz ein, so belehrt uns der bei

seinem Erlaß seitens des Kaisers Alexander an den dirigierenden Senat gerichtete Ukas vom gleichen Datum, daß unser Gesetz eigentlich nur das Produkt der Revision des die gleiche Materie behandelnden vom 1. Januar 1864 ist und an dessen Stelle tritt, um den mancherlei Mißständen, die letztgenanntes Gesetz trotz seines großen Nutzens und seiner auf diesem Gebiete bahnbrechenden Reformen doch im Laufe der Jahre zeitigte, abzuhelfen und den Provinzen und Districten die Möglichkeit zu freier und gesunder Entwickelung zu geben. Bis zum Jahre 1864 nämlich bietet sich uns in der Verwaltung das Bild einer übermäßigen Durchführung der Centralisation mit allen ihren Mißständen, deren hauptsächlichster, und alle anderen eigentlich erst veranlassender, die Herrschaft eines absoluten Bureaukratismus war. Es lag bis dahin die Wahrnehmung aller, selbst rein örtlicher Interessen der Provinzen und Districte, in den Händen von Organen der Centralverwaltung, die nominell der Aufsicht des Gouverneurs unterstanden, in der That aber vollständig ohne Controlle blieben, da letzterer als erster Beamter der Centralgewalt viel zu sehr in Anspruch genommen war, als daß er sich um Einzelheiten der örtlichen Verwaltung hätte kümmern können. In einzelne der Provinzial- und Districts-Commissionen wurden ja Vertreter des Adels oder der Städte als Mitglieder gewählt, aber diese waren mit den ihnen obliegenden Geschäften so wenig vertraut, daß sie sich doch wieder nur auf die Bureaus stützen konnten und so von diesen abhängig blieben. Der zemstvo, nach obiger Erklärung also die große Masse der Provinzial- oder Districtsbewohner, war überhaupt nicht in ihnen vertreten, konnte es auch nicht wohl ein, da damals eine geschlossene Gruppe derselben nicht bestand; einmal waren sie durch tiefgehende Klassenunterschiede zerrissen, ein andermal stellten die Provinzen und Districte nicht aus der Geschichte erwachsene Abgrenzungen dar, sondern waren reine Verwaltungsbezirke. Erst die Aufhebung der Leibeigenschaft bedingte ein Näherrücken der einzelnen Klassen, ein Zusammenschließen des zemstvo zu einer wirklichen Gesammtheit, so daß damit die Möglichkeit zu einer gewissen Decentralisation in der Verwaltung und zur Betrauung des zemstvo mit Theilen derselben gegeben war.

Hier setzte dann das Gesetz vom 1. Januar 1864 ein, eines der verdienstvollsten, bahnbrechenden Werke des Kaisers Alexander II.; dasselbe übertrug die Wahrnehmung der örtlichen Interessen gewähl-

ten Provinzial- und Districts-Körperschaften derart, daß die Provinzial- oder Districtsversammlung mit ihrer Berathung und von diesen gewählte Commissionen mit der Durchführung der Beschlüsse betraut waren.

Bald zeigten sich jedoch die Mängel dieses Gesetzes, die immer schärfer hervortraten und eine gesunde Fortentwicklung der Provinzial- und Districtsverwaltung hinderten. Neben der staatlichen Centralgewalt mit dem Gouverneur an der Spitze, zur Wahrnehmung der allgemeinen Landesinteressen, hatte es neue Selbstverwaltungsbehörden behufs Wahrnehmung der örtlichen Interessen zwar geschaffen, es aber verabsäumt, bestimmte Anordnungen über das Verhältnis beider genannter Behörden zu einander zu treffen und ein gedeihliches Neben- und Miteinanderarbeiten derselben zu sichern. Es kam häufig zu Conflicten zwischen beiden, besonders da die Ortsverwaltung bei beschränkter Ausführungsgewalt stets die Hilfe der Regierung in Anspruch nehmen mußte, auf die sie selbst völlig ohne Einfluß war. Ein weiterer Mißstand zeigte sich darin, daß den Provinzial- bezw. Districtsversammlungen keine oder zum mindesten keine genügende Controlle über ihre eigenen Ausführungs-Commissionen zustand, und daß das erste Senatsdepartement nicht blos in Streitsachen zu entscheiden hatte, sondern auch in der einfachen, reinen Verwaltung seinen Einfluß zur Geltung bringen durfte.

Diese sich immer fühlbarer machenden Uebelstände führten endlich zu einer Revision des Gesetzes vom 1. Januar 1864, deren Resultat das vorliegende Gesetz vom 12. Juni 1890 ist; gemäß des hierzu seitens des Czar ergangenen Ukas an den dirigirenden Senat hat dasselbe nach und nach in den nachstehenden Provinzen in Kraft zu treten, nämlich in: Bessarabien, Wladimirien, Vologda, Voroneja, Viatka, Jekaterinoslaw, Kasan, Kaluga, Kostroma, Kursk, Moskau, Nischni-Novgorod, Novgorod, Olonetz, Orel, Pensa, Perm, Pultawa, Pskow, Riasan, Samara, St. Petersburg, Sarotov, Simbirsk, Smolensk, Taurien, Tambar, Tver, Tula, Ufa, Kharkow, Kherson, Tschernigow und Jaroslaw.

Das Gesetz vom 12. Juni 1890, dessen Inhalt nach seinen Hauptbestimmungen wir uns nunmehr kurz vor Augen führen wollen, umfaßt in 6 Artikeln 138 Paragraphen nebst einem Anhang von 27 Paragraphen zu Art. I, § 6.

Artikel I stellt vorerst im Allgemeinen die geschäftlichen Obliegenheiten der Districts- und Provinzialvertretungen, auf die wir hier nicht näher eingehen, da wir weiter unten (§§ 62—64, 97, 98, 108 und 109) die Befugnisse beider noch genauer anzugeben haben, derart fest, daß die Provinzialvertretungen in allen die gesammte Provinz oder mehrere Districte betreffenden Angelegenheiten, die Districtsvertretungen jedoch nur in den die eigenen Districte allein berührenden Fragen zu entscheiden haben, mit Ausnahme der in § 63 angegebenen Fälle, da in einzelnen Districtsangelegenheiten die Provinzialvertretung mitzureden hat.

Provinz- wie Districtsvertretung können rechtsgiltig Besitz erwerben und veräußern (§ 4), Contracte schließen und vor den ordentlichen Gerichten Recht nehmen, d. h. also es werden ihnen die Rechte einer juristischen Person zuerkannt.

Dem Gouverneur steht die Aufsicht über die Geschäftsführung der in Rede stehenden Körperschaften hinsichtlich ihrer Regel- und Gesetzmäßigkeit zu, worüber wir späterhin auch noch genauere Bestimmungen finden werden.

Während man bisher bei zwischen dem Gouverneur und den Provinzial- bezw. Districtsvertretungen entstehenden Conflicten an den Senat, eine Art Oberverwaltungsgericht, hatte gehen müssen, schafft der Gesetzgeber in Artikel II in den Provinzial-Hauptstädten eine neue Instanz hierfür, die Provinzialcommission, deren Zusammensetzung unbeeinflußte und freie Entscheidungen gewährleistete: sie setzt sich nämlich unter dem Vorsitz des Gouverneurs, dessen Stimme bei Stimmengleichheit entscheidet, aus dem Vicegouverneur, dem Chef der Finanzkammer, dem Procurator des Bezirksgerichts (also den ersten Provinzialbeamten), und aus drei gewählten Mitgliedern zusammen, nämlich dem Adelsmarschall der Provinz, dem Vorsitzenden der Ausführungs-Commission und einem Mitgliede der Provinzialvertretung. Da nun der Chef der Finanzkammer und der Procurator vom Gouverneur vollständig unabhängig sind, ist eine Vergewaltigung seitens der durch die Beamten etwa repräsentirten Majorität gegenüber der Minorität der gewählten Mitglieder nicht zu befürchten, wenn auch die Commission ihre Beschlüsse nach einfacher Stimmenmehrheit faßt. Hält der Gouverneur einen solchen Beschluß mit den Landes- oder Ortsinteressen oder den Gesetzen für unvereinbar, so hat er die Ausführung desselben zu beanstanden und

auszusetzen und dem Minister des Innern Bericht zu erstatten, welcher die Ausführung entweder anordnet oder den Beschluß durch den dirigirenden Senat aufheben läßt.

Dieser Abschnitt des Gesetzes enthält, wie wir sehen, eine der wichtigsten Neuerungen, die ein segensreiches Neben- und Miteinanderarbeiten der Staats- und Provinzialbehörden ermöglicht.

Nach Artikel III werden Provinzial- sowohl als auch Districtsversmmlungen (zemskia sobrania) und ebenso Ausführungs-Commissionen (zemskia oupravi) für Provinz und District gesondert eingesetzt. Die Mitglieder der Districtsversammlungen werden durch Districts-Adel-Versammlungen und Cantonversammlungen (volostnoï skhod) gewählt, während die Provinzialversammlungen sich aus Mitgliedern der Districtsversammlungen, die letztere zu diesem Zwecke wählen, zusammensetzen. Im weiteren finden wir nun eingehende und genaue Bestimmungen über die Art der Wahl der Mitglieder für die Districtsversammlungen, deren Zahl um 3222 herabgemindert ist gegen früher, ebenso wie auch die Zahl der Deputirten für die Provinzialversammlungen von 2307 auf 1656 gefallen ist, wobei wir bemerken, daß diese Zahlen sich für die Gesammtheit derjenigen Provinzen verstehen, für welche obengenanntes Gesetz gilt. In den einzelnen Districten schwankt die Zahl der Mitglieder der Districtsversammlungen zwischen 15 und 40, diejenige der Provinzialversammlungen zwischen 15 und 62. Alle drei Jahre wird die Districts-Wahlversammlung, sowie die Cantonsversammlung zur Wahl der Deputirten für die Districtsversammlung berufen, ebenso wie die Wahlvereinigung (siézd) der kleinen Besitzer, die ihrerseits Wahlmänner in die Districts-Wahlversammlung entsendet.

Es würde zu weit führen, alle Bestimmungen, die Wahl, Berufung 2c. dieser Deputirten und Körperschaften betreffend, einzeln und erschöpfend, sowie das Gesetz sie giebt, aufzuführen; wesentlich hierbei bleibt, daß die von der Wahlversammlung des erblichen und persönlichen, grundbesitzenden Adels in die Districtsversammlung, oder wie wir oben sagten, Repräsentativ-Körperschaft, entsandten Deputirten die Hälfte der gesammten Deputirten übersteigt, und doppelt so zahlreich sind, als die von den Landgemeinden gewählten. Hierdurch ist dem Adel eine dominirende Stellung in den Districtsversammlungen gesichert, was in den von letzteren gewählten Provinzialversammlungen nicht so sehr der Fall ist, da diese nicht wie

jene nach den bestimmten Kategorien, wie wir oben sahen, nämlich dem Adel, kleinen Grundbesitzern und Landgemeinden gewählt werden. Frauen und Minderjährige, die die gesetzlichen Eigenschaften eines Wählers im Uebrigen haben, dürfen ihr Stimmenrecht zwar nicht selbst ausüben, sich aber nach geordneter Weise vertreten lassen im Wahlact, niemand jedoch, sei es als Vertreter oder sonstwie, mehr als zwei Stimmen abgeben. Vom Wahlrecht ausgeschlossen sind ferner:

1. der Vorsitzende und die Mitglieder der der Repräsentativ-Körperschaft unterstehenden Commission mit Ausnahme des Adelsmarschalls, des Vorsitzenden der örtlichen Ausführungscommission und der Mitglieder der Provinzial-Versammlung;

2. die Mitglieder des Clerus der christlichen Religion nebst den Kirchenbediensteten (was das Gesetz von 1864 nicht festsetzte);

3. und 4. die Beamten der Ortsobrigkeit und Polizeiverwaltung;

5. die zu den Landgemeinden des Districts gehörigen Bauern.

Die Districts-Wahlversammlung, von welcher wir oben schon sprachen, zerfällt nach unserm Gesetz in zwei Theile: die eine, unter dem Vorsitze des Adelsmarschalls, umfaßt die Mitglieder des erbangesessenen oder persönlichen Adels, die andere, unter dem Vorsitze des Maire der Provinzial- oder Districts-Centrale, setzt sich aus allen anderen wahlberechtigten Personen zusammen. Hiermit ist im Vergleich zu dem Gesetz von 1864 eine wichtige Neuerung geschaffen, da durch letzteres ja nur drei Wahlversammlungen zugelassen wurden. Die die Zugehörigkeit der Einzelnen zu den verschiedenen Wahlklassen angebenden Wahllisten sind von den Ausführungscommissionen stets fortzuführen und auf dem Laufenden zu erhalten. Die Wahlversammlungen und Vereinigungen (siézd) dürfen zu Deputirten und Wahlmännern nur Leute wählen, die in der betreffenden Wahlversammlung stimmberechtigt sind, ein weiterer Fortschritt gegen früher, wo die Versammlungen der Landgemeinden ihre Abgeordneten aus den Mitgliedern der Versammlung der Grundbesitzer oder aus dem orthodoxen Clerus wählen konnten, während die Landbevölkerung jetzt durch Leute aus ihrer Mitte vertreten sein muß. Das Wahlverfahren selbst ist nach Ort, Art, Dauer ꝛc. genau vorgeschrieben und geordnet und untersteht der Aufsicht des Gouverneurs, der bei etwaigen Unregelmäßigkeiten im Wahlverfahren entweder aus eigener Initiative oder auf Grund eingegangener Einsprüche

Einzelner das Material der von uns anfangs erwähnten Provinzialcommission für die Angelegenheiten des zemstvo zur Entscheidung überweist; bis dahin fiel diese Entscheidung der Einsprüche den Versammlungen selbst zu, und nur, wenn der Gouverneur diesen seine Billigung versagte, entschied der Senat. Die Provinzialversammlung ordnet nach Prüfung des Materials entweder überhaupt neue Wahlen an, oder läßt an Stelle der angefochtenen Gewählten die mit nächst größter Stimmenzahl, die „Ueberzähligen", treten.

Außer den gewählten Deputirten gehören der Provinzialversammlung an:

1. die Adelsmarschälle des Districts und da, wo der Adel nicht corporirt ist, die Vorsitzenden der Districtscommissionen;
2. die Beamten der Domänenverwaltung und
3. auf Wunsch ein Deputirter der Kirchenverwaltung.

An den Districtsversammlungen nehmen außer den gewählten Abgeordneten theil:

1. Je ein Vertreter der Domänen- und Apanagen-Verwaltung,
2. auf Wunsch ein Abgeordneter der Kirchenverwaltung und
3. der Maire der Provinzial- oder Districtscentrale.

Bemerkenswerth, und vielen Parlamenten zur Nachachtung sehr empfehlenswerth, ist der Umstand, daß die Deputirten zur Theilnahme an den Versammlungen verpflichtet sind, und bei unterbleibender oder ungenügender Entschuldigung im Falle ihres Fernbleibens die Versammlung auf Grund des § 1440 des Strafgesetzbuches gegen sie vorgehen kann.

Vergegenwärtigen wir uns noch die den Beschlüssen der Provinzial- und Districtsversammlungen unterliegenden Gegenstände, ohne uns des weiteren mit den mehr die innere Geschäftsordnung der genannten Versammlungen berührenden, uns weniger interessirenden Bestimmungen zu befassen, so besagt unser Gesetz, daß die Provinzialversammlungen innerhalb ihrer Provinz, und die Districtsversammlungen innerhalb ihres Districtes folgenden Thätigkeitskreis haben:

1. Wahl und Gehaltsfestsetzung der Beamten, die durch Einführung dieses Gesetzes nothwendig werden;
2. die Ausführungsorgane des zemstvo mit den erforderlichen Dienstanweisungen zu versehen;

3. die Prüfung des Etats und der Vertheilung der Baar- und Natural-Auflagen;

4. der Betrag der durch die in Kraft befindlichen Gesetze eingeführten Orts-Auflagen festzulegen;

5. die Ablösung der Naturalleistungen;

6. der Nachlaß der Steuerrückstände und uneinziehbaren oder zur Ungebühr verhängten Geldstrafen;

7. die Bestimmung der Art der Verwaltung der der Provinz oder dem District gehörigen oder zu ihrer Disposition stehenden Kapitalien oder sonstigen Güter, sowie der sanitären, Wohlthätigkeits- und andern öffentlichen Wohlfahrts-Einrichtungen, soweit sie den örtlichen Repräsentativ-Körperschaften unterstehen;

8. liegenden Grund zu erwerben und zu veräußern;

9. die Gründung von Specialfonds für Provinzial- oder Districtsbedürfnisse;

10. Anleihen auf die ihnen gehörigen Kapitalien auf kurze Zeit zu genehmigen;

11. Provinzial- oder Districtsstraßen in Feldwege umzuwandeln und umgekehrt, ebenso wie die Richtung der ersteren zu verlegen;

12. die Festsetzung des Hebezolles auf den ihr gehörigen Kunststraßen ꝛc.

13. die Ausstellungen der Ortserzeugnisse zu organisiren;

14. die Werke und Rechnungen der Ausführungscommissionen zu verificiren und die gegen genannte Commissionen und die im Dienste von Provinz oder District stehenden Beamten etwa einlaufenden Klagen zu prüfen;

15. die gerichtliche Verfolgung der Vorsitzenden und Mitglieder der Ausführungscommissionen zu fordern;

16. mit der Regierung sich über Unterhalt der Chausseen zu einen;

17. Beschlüsse zu fassen in ihnen von der Regierung oder Provinzialverwaltung zur Berathung vorgelegten Fragen.

Es sind also, wie wir sehen, so ziemlich die gleichen Rechte und Pflichten, wie sie das Gesetz von 1864 enthält, nur freier ausgebaut; ganz fortgefallen ist die frühere Verpflichtung zum Kirchenbau seitens der Provinzen, wo die Noth es erheischte.

Allein den Provinzialversammlungen — also nicht den Districtsversammlungen — bleibt es vorbehalten:

1. zwischen Provinz und den Districten die Gebäude, Bauten, öffentlichen Verkehrswege, Lasten und öffentlichen Wohlfahrtseinrichtungen zu vertheilen;

2. auf die Districte diejenigen Staatssteuern umzulegen, deren Vertheilung auf die Steuerpflichtigen den örtlichen Repräsentativ-Körperschaften gesetzlich zusteht, ebenso wie die Theilung des Ertrages der zu Gunsten der Provinzen und Districte geschehenen Umlagen, der Handelscertifikate und Patente;

3. blieb ihnen vorbehalten, die Vertheilung der für Gefängnißbauten bestimmten Summen auf die einzelnen Districte, ebenso wie die Vorwegnahme von zehn auf hundert aus diesen Fonds zur Unterhaltung von Correctionshäusern für Minderjährige;

4. die Anlage neuer Häfen an schiffbaren Flüssen und Seen und die Umlegung der alten;

5. die Ermächtigung, neue Märkte und Messen zu eröffnen, dieselben zu schließen oder nach anderen Plätzen zu verlegen, ebenso wie die Zeit ihrer Abhaltung zu ändern;

6. die Auflage von Natural- oder Baar-Leistungen behufs Vertilgung den Feldern oder Wiesen schädlicher Insecten und Thiere;

7. die Festsetzung eines Entschädigungs-Tarifs a) für Viehverluste oder andere seitens der Grundbesitzer erlittene Schäden, b) für unerlaubtes Schlagen des Holzes und c) für Löschung von Waldbränden;

8. die Festsetzung des Normalpreises für drei Jahre, welche die Schiffseigner den Arbeitern zu zahlen verpflichtet sind, auch für die Aufenthaltszeit über die Frist hinaus auf den Wasserstraßen des Innern, für den Fall, daß die diesbezüglichen Contracte zwischen Schiffseigner und Arbeiter hierüber keine Bestimmung treffen;

9. das Recht, den Repräsentativ-Körperschaften der Districte in denjenigen Angelegenheiten Anweisungen zu ertheilen, die, obwohl sie ganz in den Geschäftsbereich der Provinzialversammlung gehören, doch der Natur der Sache nach eine vorläufige Berathung oder anderweitige Ausführung an Ort und Stelle verlangen;

10. die Prüfung der seitens der Districtsversammlungen gefaßten Resolutionen, sei es, daß diese Entscheidungen ihrem Inhalte nach die Vorlage an die Provinzialversammlung erheischen, sei es,

daß der Gouverneur kraft gegenwärtigen Gesetzes sie zur Berathung stellt;

11. die auf die Gegenseitigkeits-Versicherungen bezüglichen Angelegenheiten;

12. die Ermächtigung, Anleihen aufzunehmen;

13. Die Theilnahme bei Anfertigung obligatorischer Reglements über die in gegenwärtigem Gesetze bezeichneten Materien;

14. das Recht, der Regierung durch Vermittelung des Gouverneurs Wünsche hinsichtlich örtlicher Interessen und Bedürfnisse vorzutragen.

In gleicher Weise sind auch den Districtsversammlungen besondere Functionen allein vorbehalten, so

1. die Vertheilung gewisser Staats- und Provinzialabgaben innerhalb des Districtes;

2. die Mittheilung der Anweisungen und Beschlüsse in Fragen der Zuständigkeit der örtlichen Repräsentativ-Körperschaften an die Provinzialversammlung, ebenso wie diejenige von Projecten in Angelegenheiten, die dieser Versammlung unterstehen;

3. die Einreichung von an die Regierung gerichteten Wünschen in örtlichen Interessen und Bedürfnissen bei der Provinzialversammlung.

Beide Versammlungen treten einmal im Jahre, jede für sich, zusammen, und zwar die Districtsversammlungen vor denen der Provinzen; die Sitzungsdauer ist im Allgemeinen für jene auf 10, für diese auf 20 Tage festgelegt, wenn auch Ausnahmen mit Genehmigung des Gouverneurs erlaubt sind. In Fällen der Noth können seitens des Ministers des Innern, oder auch bei ganz besonderem Anlaß (Krieg, schwerer Heimsuchung von Provinz oder District) seitens des Gouverneurs die Körperschaften zu außerordentlichen Sitzungen einberufen werden.

Wenn auch der Gouverneur berechtigt ist — und natürlich auch verpflichtet — jeden Beschluß der Versammlung, der den bestehenden Gesetzen oder den Staatsinteressen zuwider ist, oder auch nur die Ortsinteressen zu schädigen scheint, so ist ihm doch für eine bestimmte Anzahl von Fällen die Genehmigung der Beschlüsse überhaupt vorbehalten, ebenso wie dem Minister des Innern, ohne welche Genehmigung die betreffenden Beschlüsse kraftlos sind. Es sind dies Fälle, in denen Landes- und Staatsinteressen mit in Frage kommen, und

in diesen Bestimmungen eigentlich keine Beschränkung oder Ueberwachung der Versammlungen zu sehen, sondern die feste Anordnung des Zusammenarbeitens der Staats- und Provinzial- bezw. Districtsbehörden. Ueber den Instanzenweg bei etwa in Folge Nichtgenehmigung solcher Beschlüsse entstehenden Conflicten haben wir oben schon gesprochen.

Die sogenannten Ausführungs-Commissionen (ouprava) der Provinzen und Districte bestehen aus dem Vorsitzenden und zwei, auf Wunsch der betreffenden Versammlung auch vier Mitgliedern, die mit Genehmigung des Ministers des Innern in der Provinzial-Ausführungs-Commission bis auf sechs wachsen kann. Diese Commissionen könnte man den geschäftsführenden Ausschuß der Versammlungen nennen; sie haben nicht nur die Beschlüsse auszuführen, sondern auch vorzubereiten, die laufenden Geschäfte zu erledigen, den ganzen Geschäftsgang in Provinz und District zu überwachen, die Etatsanschläge aufzustellen, die Rechnung für die Provinzialverwaltung der Versammlung zu legen und auch die Geschäftsführung im Allgemeinen in den Districten zu überwachen. Der Gouverneur führt wiederum die Aufsicht über die Commissionen von Staatswegen, d. h. er kann in Fällen, in denen er es für nothwendig hält, eine Aenderung ihrer Beschlüsse oder Anordnungen fordern; glaubt die Commission auf ihrem Standpunkt verharren zu müssen, hat der Gouverneur die Entscheidung der oben besprochenen Provinzialcommission für die Angelegenheiten des zemstvo anzurufen, die für die Ausführungs-Commission verbindlich ist; nur der Provinzial- bezw. Districtsversammlung steht gegen diese Entscheidung der Recurs an den dirigirenden Senat offen. Es ist unverkennbar, daß hiermit dem Gouverneur zwar große Rechte über die Verwaltung eingeräumt sind, daß aber durch die Provinzialcommission und den schließlichen Recurs an den Senat allzu großer Willkür Thür und Thor weise verschlossen ist.

Weitere Rechte der Provinzialversammlung bestehen in dem Ausbau der oben bei Erwähnung ihrer Reservatrechte sub Nr. 13 angeführten Theilnahme bei Aufstellung von Ortsstatuten und Reglements gemäß Artikel IV. Es sind dies meist Anordnungen mit Bezug auf die öffentliche Sicherheit, Verkehr, Gesundheitspflege, Hafen-, Eisenbahn- 2c. 2c. Anlagen, deren Festlegung durch das Gesetz in dieser Weise nicht hoch genug anzuschlagen ist, da damit

zu erhoffen ist, daß diese der öffentlichen und örtlichen Wohlfahrt dienenden Bestimmungen in verständiger Weise von einem höheren Gesichtspunkte aus geordnet werden, als wenn an jedem einzelnen Ort nur das Allernothwendigste ohne Aufsicht als Flickarbeit gethan würde.

Der Vorsitzende und die Mitglieder dieser Commissionen werden — nach Artikel V — von den zuständigen Versammlungen auf drei Jahre frei gewählt, nur müssen dieselben in der betreffenden Wahlversammlung auch stimmberechtigt sein.

Die Vorsitzenden der Provinzial-Ausführungs-Commissionen werden durch den Minister des Innern bestätigt, alle andern Vorsitzenden und Mitglieder der Ausführungs-Commissionen durch den Gouverneur. Verwandte dürfen nicht zugleich Mitglieder derselben Commission sein. Der Gehalt des Vorsitzenden und der Mitglieder, die übrigens als Staatsbeamte rangiren, wird vor der Wahl seitens der Wahlversammlung festgesetzt. Die übrigen einschlägigen Bestimmungen haben einen mehr praktischen Werth und betreffen in jeder Verwaltung wiederkehrende Bestimmungen.

Verletzten die Beschlüsse und Anordnungen der Repräsentativ-Körperschaften die Privatrechte Dritter (Privatpersonen, Corporationen oder Vereine) — Artikel VI — so können dieselben vor Gericht klagbar werden gemäß den Bestimmungen des Civil-Straf-Gesetzbuches. Ist der Natur der Sache nach der gerichtliche Weg ausgeschlossen, so steht, falls die angefochtenen Beschlüsse schon ausgeführt sind, die Klage beim Senate, andernfalls beim Gouverneur offen, der sie je nach den genannten Bestimmungen an den Minister des Innern oder an die Zemstvo-Provinzialcommission abgiebt. Gegen die Ausführungs-Commission klagt man entweder beim Gouverneur oder der zuständigen Versammlung. Gegen die Beschlüsse der Provinzialcommission endlich wird durch Vermittlung des Gouverneurs und Ministers bei dem Senat reclamirt. Im Weiteren sind die Provinzialbeamten verantwortlich und werden auf Antrag des Gouverneurs oder der Versammlung disciplinarisch oder auf dem Wege des Gerichtes gestraft. Den Disciplinar-Gerichtshof für die Districts-Commissions-Mitglieder bildet die Provinzialcommission des zemstvo, für die Provinzial-Ausführungs-Commission der Ministerrath. Die niederen Beamten werden theils vom Gouverneur,

theils von den Ausführungs-Commissionen, theils von der Zemstvo-Commission abgeurtheilt.

In einem Anhange zu unserem Gesetz werden schließlich die Aufstellung, Genehmigung und Ausführung des Etats für die Provinzen und Districte, sowie die Umlagen-Vertheilung geordnet. Die Einzelheiten der hierüber getroffenen Bestimmungen wollen wir hier nicht anführen, es genügt zu sagen, daß damit die Grundlage zu einer gesunden Finanzwirthschaft in Provinz und District gelegt ist unter möglichster Wahrung aller Interessen.

Werfen wir am Ende unserer Besprechung einen kurzen Blick auf den Gesammtinhalt und -Absicht des Gesetzes vom 12. Juni 1890 zurück, so werden wir mit Freuden zugestehen müssen, daß, was 1864 zu schaffen begonnen worden ist, in diesem Gesetze eine gute Fortarbeit und die Gewähr einer glücklichen und gesunden Weiterentwickelung der Provinzen und Districte gefunden hat, und ein Weg eingeschlagen ist, der mit Sicherheit, wenn man ihn weiter verfolgt, zur endlichen Decentralisation und Abschaffung des Bureaukratismus in allen Selbstverwaltungszweigen führen wird.


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV·ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE
RI
TAS